

Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester?

1. Voor de hoorzitting ben ik gevraagd om te reflecteren op de voorgenomen deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester (en de Commissaris der Koning). Het verzoek is geweest om dat te doen vanuit twee achtergronden, namelijk in de eerste plaats mijn lidmaatschap van de commissie die – op verzoek van de VNG en het NGB – een rapport gemaakt heeft over ‘Meervoudige democratie’ (in de wandelgangen de commissie Van de Donk genaamd) en in de tweede plaats mijn betrokkenheid bij en kennis van het vraagstuk van ‘ondermijning’ of georganiseerde misdaad in Nederland. In beide gevallen is de rol en functie van de burgemeester een belangrijke en een specifieke.
2. Democratie is een meervoudig concept, zo luidt het uitgangspunt van het genoemde rapport, waarvan de representatieve (en politieke) democratie de kern vormt, maar waarbij aanvulling en ondersteuning van maatschappelijke democratie nodig is. In zo’n meervoudige democratie speelt de burgemeester een belangrijke rol. De commissie merkt daarover onder andere het volgende op.
3. De burgemeester is de op afstand geplaatste gezaghebbende figuur binnen de gemeente, die naar binnen en naar buiten de regels van het spel bewaakt, de democratische en de bestuurlijke praktijk in het oog houdt en tegelijkertijd door de gemeenschap als democratische autoriteit erkend wordt. Binnen een gemeente is de burgemeester vaak de bekendste en meest vertrouwde bestuurder. In het burgemeesterschap komen de waarden van stabiel bestuur en democratisch bestuur als het ware samen.
4. Verder politisering van het ambt lijkt in een tijdperk dat om ‘meer democratie’ en ‘minder politiek’ (SCP, 2015) lijkt te vragen niet de aangewezen weg. Versterking van de onafhankelijke positie van de burgemeester is dat wel. De rol van de burgemeester als stabiele, onafhankelijke factor vraagt om een aanstellingswijze die zo weinig mogelijk politiek is. Dat is goed voor de lokale democratie, goed voor het aanzien van het ambt en goed voor het vertrouwen in het openbaar bestuur.
5. Over de positie en het functioneren van de burgemeesters zijn zeker wel enkele zorgen te formuleren. De ‘hybride’ spanning in het ambt

(onafhankelijkheid versus afhankelijkheid, boven versus in de politiek) stelt zware eisen en trekt een stevige wissel op persoonlijke inzet en kwaliteiten. Soms ontstaan er vormen van ‘institutionele eenzaamheid’, waarbij een burgemeester afhankelijk is van politieke steun, zonder dat hij of zij duidelijke politieke rugdekking krijgt. Aandacht hiervoor is geboden, maar de oplossing hiervoor ligt volgens de commissie niet in het ‘meer de politieke arena intrekken’ van de burgemeester.

6. De eigenstandige positie, de neutraliteit van het ambt en de waarde van onafhankelijkheid zijn gebaat met een aanstellingswijze die de burgemeester op afstand van de politiek plaatst zonder hem daarvan te vervreemden. De huidige procedure van formele Kroonbenoeming, met tegelijkertijd een grote invloed van de raad, verenigt beide elementen in zich. Overigens zou volgens de commissie ook een formele aanstelling door de raad, maar met een bekrachtiging door de Kroon, eenzelfde effect kunnen hebben. De commissie heeft ervan afgezien om deze variant verder uit te werken.
7. De commissie heeft de volgende aanbevelingen geformuleerd:
 - a. De neutrale rol van de burgemeester moet behouden blijven en zoveel mogelijk versterkt. Dat moet het uitgangspunt zijn bij de verdere vormgeving van het lokale bestuur van de toekomst.
 - b. De toegenomen verantwoordelijkheid van burgemeesters in soms gevoelige en kwetsbare dossiers (integriteit, openbare orde, ondermijning, zedendelinquenten) vraagt een stabiele verankering van de positie van de burgemeester in de relevante wetgeving, op afstand van de politiek.
 - c. De discussie over de deconstitutionalisering van de Kroonbenoeming moet worden gezien in het licht van het functioneren van de burgemeester in het toekomstig lokaal bestuursstelsel en moet niet een geïsoleerd punt zijn over de juiste aanstellingswijze.
8. ‘Ondermijning’ – een lastig te definiëren begrip, dat in ieder geval betrekking heeft op aantasting van basisprincipes in onze samenleving door een vermenging van officiële wereld en criminele wereld – is de laatste jaren snel een belangrijk thema geworden in openbaar bestuur en samenleving. Daar is ook reden toe, gegeven de omvang en aantrekkelijkheid van de criminele wereld, die met name gebaseerd is op

de enorme hoeveelheden geld die met drugsproductie en drugshandel gepaard gaan. De beweging om 'ondermijning' op de agenda's te zetten en aan te pakken, is de afgelopen jaren met name gevoed vanuit het lokale bestuur, waarbij een aantal burgemeesters (en Commissarissen van de Koning) een belangrijke en trekkende rol gespeeld hebben. Die beweging blijft zeker de komende jaren nog noodzakelijk.

9. Die aanpak van ondermijning en georganiseerde misdaad kan alleen plaats vinden in nauwe samenwerking tussen lokaal bestuur, politie, Openbaar Ministerie, belastingdienst en anderen. Opnieuw hebben burgemeesters hierin een belangrijke en 'trekkende' rol. In die cruciale samenwerking moet een klimaat bestaan waarin politie, OM en belastingdienst bereid zijn om vertrouwelijke informatie op een zo open mogelijke manier te delen met burgemeesters. Dat is nu al niet altijd gemakkelijk – ook al vanwege privacy-‘technische’ overwegingen - , maar wordt in ieder geval bevorderd doordat burgemeesters buiten de directe politieke arena van het lokaal bestuur staan. Dat is van belang niet alleen vanwege de vertrouwelijke aard tout court van de hier bedoelde informatie, maar zeker ook omdat die informatie soms ook betrekking heeft op actoren of processen die in of rond het lokaal bestuur staan.
10. Deconstitutionalisering van de aanstellingswijze zoals thans voorgesteld, hoeft niet per se te interfereren met het beeld dat de commissie Meervoudige Democratie van het burgemeesterschap heeft geschetst en evenmin met de rol die burgemeesters in de aanpak van ondermijning spelen. Het gaat immers om een 'droge' deconstitutionalisering zonder verdere aanduiding of invulling van het toekomstige burgemeesterschap. Maar dit is precies het punt. In de eerste plaats ontbreekt een schets van een mogelijke toekomstige inrichting van het lokale bestuur waarvoor een deconstitutionalisering geboden zou zijn. Daarmee wordt die precies dat 'geïsoleerde punt' waar de commissie voor waarschuwt. Bovendien biedt de huidige procedure een zekere garantie voor instandhouding van de sterke punten van burgemeesterschap, zoals door de commissie geformuleerd en bepleit en die in de praktijk van de aanpak van ondermijning een belangrijke rol spelen. Die nu zonder verder toekomstbeeld opgeven voor een procedure waarin de toekomstige positie van de burgemeester ongewis is, lijkt niet erg verstandig.

4-4-2018

Pieter Tops